

AS IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS E SOCIAIS DO TETO DE GASTOS PARA PRECATÓRIOS

Gerliane Cabral Moreira
Demetrio Bezerra

RESUMO

Este artigo aborda o complexo tema dos precatórios, destacando as implicações econômicas e sociais decorrentes do pagamento dessas dívidas judiciais pelos entes públicos. Foram analisadas as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional 23/2021 e suas emendas relacionadas, que estabelecem novas regras para o pagamento dos precatórios no Brasil. Foram investigados o impacto dessas medidas no alívio de curto prazo para os entes públicos endividados e os desafios enfrentados, como a credibilidade dos credores e a sustentabilidade fiscal a longo prazo. Além disso, discutimos a questão social envolvida, considerando o cumprimento das decisões judiciais e a garantia dos direitos dos cidadãos. Conclui-se que é necessário buscar equilíbrio entre o pagamento das dívidas públicas e o desenvolvimento socioeconômico, a fim de promover a justiça financeira e o crescimento sustentável do país.

Palavras-chave: Precatórios. Pagamento. Dívida. Orçamento. Judicial.

1. INTRODUÇÃO

A questão dos precatórios no Brasil tem gerado debates e impactos significativos tanto no âmbito jurídico quanto no econômico e social. O sistema de pagamento de precatórios envolve a quitação de dívidas do poder público decorrentes de condenações judiciais, e sua gestão e efetivação têm sido objeto de constantes mudanças e discussões.

A discussão em torno dos precatórios ganhou novamente destaque com a aprovação da PEC 23/2021, conhecida como "PEC do calote". Essa proposta visava estabelecer um teto de gastos para o pagamento de precatórios, limitando o valor a ser pago anualmente pela União. As Emendas Constitucionais 113 e 114 foram promulgadas em dezembro de 2021 e trouxeram mudanças significativas nesse sentido.

O teto de gastos estabelecido pelas emendas reduziu consideravelmente o valor disponível para o pagamento de precatórios, gerando um estoque passivo cada vez maior. O governo federal tem enfrentado desafios para cumprir suas obrigações e a dívida relacionada aos precatórios tem aumentado de forma expressiva. É necessário encontrar

um equilíbrio entre o pagamento das dívidas públicas e o desenvolvimento socioeconômico do país. A implementação da PEC 23/2021 e suas emendas trouxe benefícios e desafios, destacando a importância de medidas responsáveis para garantir a estabilidade econômica e a capacidade de honrar compromissos futuros.

O não pagamento dos precatórios não apenas viola decisões judiciais e direitos dos cidadãos, mas também afeta a confiança dos agentes econômicos e gera incerteza normativa. A busca por soluções para o sistema de precatórios deve considerar essas diversas facetas do problema e promover um ambiente de negócios seguro e previsível.

Em suma, o pagamento de precatórios no Brasil é um tema complexo e desafiador, envolvendo questões jurídicas, econômicas e sociais. É fundamental buscar soluções que garantam a justiça financeira, o respeito aos direitos dos cidadãos e o equilíbrio fiscal, promovendo o desenvolvimento sustentável do país.

2. O SISTEMA DE PRECATÓRIOS

Pela leitura do art. 100 da CF, o prazo normal para o credor receber o valor devido pela Fazenda Pública não ultrapassaria vinte meses. No entanto, em razão do crescente endividamento dos precatórios estaduais, várias alterações foram implementadas na forma de pagamento dos precatórios, desde que o constituinte de 1988 permitiu o parcelamento do pagamento.

Por ocasião da aprovação da LOA de 2022, constatou-se que os precatórios federais representavam um total de R\$ 89,5 bilhões do orçamento federal, razão pela qual a discussão novamente ganhou força na PEC 23/21, que tratou da regra de pagamento dos precatórios federais. Depois de idas e vindas da “PEC dos precatórios” nº 23 e nº 46 de 2021, foram promulgadas em dezembro as emendas constitucionais nº 113 e 114, pelas quais definiu-se, entre outras coisas, um teto de gastos para o pagamento de precatórios, com duração até 2026 (art. 107-A do ADCT — EC 114).

3. O NOVO ARCABOUÇO FISCAL

Em meio a um contexto de descontrole da dívida pública - que fez que o país perdesse o grau de investimento -, de recessão, e de aumento crescente de despesas, que se buscou uma mudança estrutural na política fiscal, uma vez que as regras fiscais então existentes se mostravam ineficazes para atuar diretamente sobre o crescimento persistente de despesas, principal fator de desequilíbrio, era necessária a criação de uma nova regra

que suportasse as pressões por flexibilização, devendo, assim, estar inscrita na Constituição, e não fosse pro-cíclica, por isso o teto não foi fixado como proporção do PIB ou da receita.

O regime fiscal da EC 95/2016 estabeleceu hipóteses de exceção ao limite de despesas primárias. Esse instrumento financeiro instituiu, pelo prazo de vinte exercícios financeiros o assim denominado "Novo Regime Fiscal" (ADCT, arts. 106 a 114). O chamado "teto de gastos" está previsto no art. 107 do ADCT, o qual estabelece, para cada exercício financeiro, limites individualizados para as despesas primárias da União com base nos valores dos exercícios anteriores acrescidos da correção monetária.

4. OS FUNDAMENTOS PARA A PEC 23/2021

A justificativa do governo para a PEC 23/2021 era evitar um rombo nas contas públicas, a violação ao teto de gastos e a perda da capacidade de investimento. Segundo a exposição de motivos da referida PEC, seriam necessários mais de dois terços de todo o orçamento federal destinado a despesas discricionárias para o pagamento de condenações em sentenças judiciais no exercício de 2022, decorrente do crescimento expressivo de R\$ 33,7 bilhões na dívida federal de precatórios em 2021, algo sem precedentes, o que constituía um risco à gestão orçamentária. Um estudo feito pela Instituição Fiscal Independente do Senado estimou que as novas regras abririam espaço fiscal de R\$ 117,9 bilhões no orçamento de 2022 para o aumento das despesas primárias.

Entre várias alterações trazidas pelas EC 113 e 114, o Novo Sistema de Pagamento de Precatórios foi estabelecido no art. 107-A e § 1º, do ADCT, cuja regra instituiu o “teto de gastos” rebaixado para quitação de precatórios habilitados, a incidir ano após ano, nos orçamentos aprovados até 2026. O gasto com precatórios realizado no ano de 2016 – ano da instituição do teto de gastos geral da União - foi a base para cálculo do teto, valor a ser corrigido pelo IPCA.

O § 8 do art. 107-A organiza a fila para a quitação dos créditos habilitados contra a União. A hierarquia dos créditos começa com as requisições de pequeno valor (RPVs), seguida dos precatórios alimentares preferenciais de idosos e portadores de doenças graves, depois precatórios alimentares em geral e precatórios não alimentares. Os precatórios que ultrapassarem o teto serão pagos no exercício subsequente, depois de pagos os créditos de pequeno valor e todos os novos créditos alimentares habilitados.



Fonte: Tesouro Nacional.

O teto dos precatórios ficou reduzido a cerca de 23 bilhões de reais, valor bem abaixo dos precatórios habilitados em 2022. Do montante, ao ser reduzida a soma de cerca de 16 bilhões de reais correspondentes a precatórios habilitados por estados e municípios, originários de créditos do FUNDEB retidos pela União, que as Emendas excluíram do teto, restou o volume a pagar de cerca de 73 bilhões de reais.

O governo federal pagou R\$ 59,1 bilhões em dívidas em 2022, ainda assim, o limite para o pagamento de precatórios já gera um estoque passivo de R\$ 141,8 bilhões, de acordo com dados do Relatório Contábil do Tesouro Nacional. É um aumento de 41% se comparado a 2021 e de 139% frente a 2018. Com isso, a cada ano, acumula-se um estoque. Até então, toda a dívida sinalizada pela Justiça era paga pelo governo federal sem limitações. É comum, porém, que os estados limitem os pagamentos dos seus precatórios.

É importante considerar que, independentemente da mudança feita pela Emenda, o credor continua com direito de receber o precatório, já que esse pagamento é garantido por lei, porém, ainda não é possível entender o cenário que se desenhará nos próximos anos.

5. BREVE SINALIZAÇÃO DO CASO DOS ESTADOS

No que se refere à dívida dos entes federativos, Martins (2022) esclarece que o ritmo de crescimento dos precatórios observados nos estados desde 2014 (primeiro ano

disponível nas bases do SICONFI), demonstra que a média de crescimento em precatórios na maioria dos estados superou o crescimento em termos percentuais da dívida contratual. Portanto, não é possível desprezar este componente de dívida, uma vez que os valores de entrada dos precatórios não dependem dos gestores públicos. O tratamento dado a essa vertente da dívida impacta na forma como os estados são classificados conforme o perfil do risco de crédito.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação do Projeto de Emenda Constitucional 23/2021, que resultou nas Emendas Constitucionais 113 e 114, tem gerado efeitos econômicos significativos. Embora ele tenha sido projetado para trazer soluções para o Sistema de Precatórios, é importante analisar os impactos financeiros dessa medida.

Em termos de benefícios, a redução temporária dos pagamentos anuais por meio do "Regime Especial Extraordinário de Pagamento de Precatórios" (REEP), estabelecido pela EC 113/2021, proporciona alívio no curto prazo para os entes públicos endividados e permite que recursos que seriam destinados aos pagamentos sejam direcionados para outras áreas prioritárias, tais como saúde, educação e infraestrutura.

Parece previsível que a dívida para a União se acumule mais e mais. Mesmo os créditos alimentares já excedem o teto de gastos com precatórios, e, uma vez que vêm crescendo ano após ano, muitos destes créditos serão impelidos para os exercícios subsequentes.

Portanto, a implementação da PEC 23/2021 e suas emendas constitucionais relacionadas trazem tanto benefícios imediatos quanto desafios a serem enfrentados. É fundamental buscar um equilíbrio entre o pagamento das dívidas públicas e o desenvolvimento socioeconômico, garantindo a justiça financeira e o crescimento sustentável do país.

É inquestionável que a evolução dos pagamentos ao longo dos anos aumentou de forma exponencial, e o assunto deveria ser abordado de forma mais ampla, ultrapassando a discussão do orçamento de um ano específico. A questão dos precatórios requer uma análise aprofundada e uma abordagem de longo prazo, considerando não apenas o montante da dívida, mas também a garantia do cumprimento das decisões judiciais e a segurança jurídica. Nesse sentido, é necessário um diálogo contínuo entre os poderes públicos, a sociedade civil e os credores para encontrar soluções que equilibrem os

interesses das partes envolvidas. A transparência, a responsabilidade fiscal e a busca por uma gestão eficiente dos recursos públicos são elementos-chave para superar os desafios dos precatórios.

Mesmo com o fim do teto de gastos, substituído pelo novo arcabouço fiscal, a limitação para o pagamento de precatórios permanece até 2026. Em 2027, portanto, toda a dívida dos últimos anos deverá ser paga pelo governo, mas ainda não há qualquer indicativo de como esse débito será quitado.

Segundo a Folha (2023), integrantes do Governo Federal sugerem incluir o valor do principal como despesa primária e os valores referentes a juros e correções monetárias como despesas financeiras para tentar acelerar o pagamento dessa dívida que cresce a cada dia. Este assunto gera muitas divergências entre economistas, indicando que o problema dos precatórios está longe de ser solucionado.

Assim, sugere-se maiores estudos que sinalizem alternativas para este sistema, a fim de que o bem-estar momentâneo experimentando com os benefícios de curto prazo resultado das medidas, não se torne em ineficiência nas próximas gerações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **EMI 00083/2016 MF**. Brasília: MPDG, 2016 BRASIL. Ministério da Economia. EM nº 00206/2021 ME. Brasília: ME, 2021.

_____. Tesouro Nacional. **Relatório Mensal da Dívida Pública Federal (RMD) – 20/06/2023**. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:47256. Acesso em: 07 jul. 2023.

BUGARIN, Maurício; MENEGUIN, Fernando. **A Emenda Constitucional dos precatórios: histórico, incentivos e leilões de deságio**. Estudos Econômicos (São Paulo), v. 42, n. 4, p. 671-699, 2012.

COELHO, Rogério Viola; GENRO, Tarso; MENEZES, Mauro. **A inconstitucionalidade das emendas constitucionais 113/2021 e 114/2021: fundamentos e consequências**. Disponível em: <https://direitosfundamentais.org.br/a-inconstitucionalidade-das-emendas-constitucionais-113-2021-e-114-2021-fundamentos-e-consequencias/>. Acesso em 08 jul. 2023.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 17. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. **Opinião: Regime especial de precatórios: moratória prorrogada aumenta endividamento**. Conj. 1 de março de 2021, 18h15. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-01/bruno-lacerda-regime->

especialprecatórios#:~:text=Em%202021%2C%20ultrapassou%20o%20patamar,aumento%20do%20 endividamento%20dos%20entes.

FLORENZANO, V. D. A Emenda Constitucional N.30, de 13.9.2000, sob a perspectiva da análise econômica do direito. In: VAZ, O. (Coord.). *Precatórios: problemas e soluções*. Belo Horizonte: Del Rey; Centro Jurídico Brasileiro, 2005.

_____, **Crise dos precatórios, 25 anos de grave violação a direitos humanos e teste de estresse para as instituições do Estado Republicano e Democrático de Direito**. Revista do Senado, ano 50, número 200 out./dez. 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/200/ril_v50_n200_p271.pdf.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal de 16 de dezembro de 2021**. Relatório número 59. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/594517/RAF59_DEZ2021.pdf. Acesso em: 20 jun. 2023.

MARTINS, Clara Paredes. **Análise da evolução do histórico dos precatórios na dívida consolidada dos estados brasileiros e a relação com o risco de crédito**. 2022. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2022.

MASCARENHAS, Caio Gama. **Pagar Condenações Judiciais Desequilibra o Orçamento Público? A Sustentabilidade Fiscal do Teto de Gastos para Precatórios (ECs 113/2021 E 114/2021)**. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 5 n. 3, set./dez. 2022.

MENDES, M. (2014) **Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro**. Ed. Elsevier.